



A Pesquisa na Área de Política e Gestão da Educação Básica: aspectos teóricos e metodológicos

Ângela Maria Martins

RESUMO – A Pesquisa na Área de Política e Gestão da Educação Básica: aspectos teóricos e metodológicos. Este artigo aponta, em sua primeira parte, aspectos do debate teórico e metodológico no âmbito das ciências sociais e dos estudos sobre políticas públicas que vêm contribuindo para o redirecionamento na abordagem de investigações realizadas na área da educação. Na sequência, examina alguns estudos que procuram desenhar novos percursos teóricos e metodológicos no campo das políticas públicas educacionais, em busca de apreender o que efetivamente ocorre na gestão das redes de ensino e espaços escolares, foco crescentemente examinado.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão da Educação. Metodologias de Pesquisa.

ABSTRACT – The Research in Policy and Management of K-12 Education: theoretical and methodological issues. This article points out, in its first part, to aspects of the theoretical and methodological debate in social sciences field and policy studies that have contributed to readdressing the investigations in the education field. Furthermore, the article describes some studies that aim at drawing other theoretical and methodological orientations in the area of educational policies, seeking to grasp what actually occurs in the management of educational systems and school spaces, which is increasingly the examined focus.

Keywords: Educational Policy. Educational Management. Research Methodologies.

Introdução

A realização de pesquisas no campo das políticas e gestão da educação básica vem sofrendo redirecionamentos em seus aspectos metodológicos, principalmente a partir de meados dos anos de 1980¹. Teóricos e pesquisadores da área vêm, gradativamente, apontando a relevância de se adentrar nos sistemas, redes de ensino e, sobretudo, nas escolas – ouvindo seus profissionais e observando suas práticas – como uma perspectiva metodológica que possibilita verificar de que forma suas interações e os intervenientes do trabalho cotidiano afetam a implementação dos programas de governo.

Nestes termos, as contribuições teóricas e metodológicas advindas da antropologia, da sociologia e da ciência política, sobretudo, foram fundamentais para a incorporação de muitos (re) desenhos na área da educação². No que diz respeito às pesquisas qualitativas – majoritariamente adotadas nesse campo – procedimentos tais como observações (participantes ou não), entrevistas semiestruturadas, de aprofundamento, grupos focais, painéis de entrevistas, dinâmicas de grupo, dentre outros, vêm sendo assumidos em boa parte dos estudos educacionais. Aliados à análise de documentos oficiais e medidas legais, possibilitaram maior flexibilidade aos modelos adotados até fins dos anos de 1980, ao menos (Martins, 2011). Assim, este texto busca, primeiramente, apontar alguns aspectos do debate teórico e metodológico no campo das ciências sociais e dos estudos sobre políticas públicas; na sequência, discute o redirecionamento na abordagem de parte das investigações realizadas na área da educação, sobretudo no que tange à análise da gestão de redes e unidades escolares, tema crescentemente examinado.

Metodologias no Campo das Ciências Sociais: algumas contribuições para a (re) definição de estudos na área da educação

É preciso, inicialmente, salientar algumas contribuições do campo das ciências sociais para a (re) definição de desenhos nos estudos na área da educação. Desde o início do século XX, a polêmica em torno dos estudos quantitativos *versus* qualitativos vem apontando os limites dos dados estatísticos para apreender fenômenos complexos que envolvam processos interativos entre atores sociais. Parte da literatura sustenta que as relações humanas são singulares, subjetivas e, por isso mesmo, complexas de serem apreendidas. Autores de diferentes tendências assinalam, ainda, que os profissionais de organizações complexas, por meio de sua ação, modificam e realizam uma (re) leitura do mundo normativo e prescritivo dessas instituições, fenômeno passível de ser analisado apenas com base em pesquisas de campo. Contudo, muitos estudiosos defendem também a ideia de que os dados estatísticos não conflitam com pesquisas qualitativas e nem tampouco são excludentes, mas, sim, complementares³.

Na área das ciências sociais, os estudos pioneiros da Escola de Chicago⁴ consolidaram o trabalho de campo (não mais utilizado apenas em antropologia), além de incorporar outras correntes tais como a fenomenologia, a etnometodologia e a dramaturgia social de Erving Goffman (1992). Mais contemporaneamente, Corcuff (2001) realizou mapeamento de teóricos reunidos sob a denominação de *construtivistas*, agrupando-os em duas correntes. A primeira toma como ponto de partida as estruturas sociais para analisar as interações entre os atores sociais (Norbert Elias, Pierre Bourdieu e Anthony Giddens) e a segunda realiza um caminho inverso, partindo da análise das interações para examinar as estruturas sociais (Peter Berger e Thomas Luckmann, Aaron Cicourel, Michel Callon, Bruno Latour e Jon Elster). É preciso ressaltar que a sociologia cognitiva de Berger, Luckmann (2004) vem influenciando estudos na área de políticas públicas que lançam mão da análise cognitiva e normativa dessas políticas, além de subsidiar investigações sobre os processos de socialização tais como os encetados por Claude Dubar (1991, 1998), mais recentemente⁵.

Note-se ainda que, no atual contexto de reestruturação das condições de produção material e simbólica da vida, pesquisas realizadas na área de ciências sociais vêm se dedicando a analisar o paradoxo das relações entre trabalho, emprego e ocupação; a crise de identidades profissionais, pessoais e coletivas; as trajetórias de formação, profissionais e ocupacionais, evidenciando os processos de transição social, a instituição e a destituição de profissões, bem como a relativização do trabalho como eixo identificatório. Para tanto, reforçam a tendência de utilização de diversos recursos metodológicos tais como histórias de vida (recursos biográficos), grupos focais e entrevistas de aprofundamento, em estudos longitudinais. Novos olhares indicam, portanto, que investigações no campo das ciências sociais devem ser redimensionadas, com a introdução do exame de elementos e questões que afetam as subjetividades. Como se disse anteriormente, teóricos de diferentes escolas de pensamento apontam a necessidade de se estudar os discursos que fundamentam as atribuições de significados e a análise do imaginário social. Em outras palavras, indicam a importância de se averiguar a vida cotidiana – repleta de significação cultural – constituída por estruturas relevantes a grupos e comunidades no bojo das quais os sujeitos constroem suas trajetórias de vida (Moscovici, 2005; Goffman, 1992). Nas palavras de Corcuff (2001, p. 153),

[...] o caráter plural de cada indivíduo, de seus desejos, de seus interesses, dos recursos cognitivos e afetivos que ele utiliza ou de suas identidades, provocou nestes últimos anos uma certa curiosidade no meio das ciências sociais; a dupla questão da continuidade no tempo e da unidade no espaço do indivíduo torna-se mais problemática e logo, objeto de interrogações.

Em suma, diferentes teóricos influenciaram o redirecionamento de boa parte das pesquisas contemporâneas realizadas no campo das ciências sociais e, da mesma forma, desenharam novos percursos de investigação na ciência política. Ressalte-se que, no campo da sociologia da experiência, François Dubet (2008) destaca-se como autor de referência em muitos estudos educacionais realizados

recentemente. Retomando o pensamento de Alain Touraine (1982), no que tange à análise da sociologia da ação engendrada nos anos de 1960, anuncia uma noção de experiência como atividade cognitiva, capaz de construir o real.

O Campo de Estudos sobre Políticas Públicas: um breve painel

A noção de política é vista por alguns teóricos como as ações de um governo com vistas à consecução de objetivos definidos e, por outros, como um processo de negociações e confrontos entre grupos de interesses, nem sempre diretamente envolvidos na formulação do conjunto legal e normativo dos programas governamentais⁶. Aguilar Villanueva (1996) aponta diferentes perspectivas de abordagem, assinalando os teóricos que consideram a política como processo e outros que a consideram como sistema. Ressaltem-se as principais opções metodológicas que deram início às abordagens nesta subárea de estudos: cientistas políticos dedicaram-se à análise da agenda de governo, administradores recortaram a implementação e economistas focaram a atenção na seleção das opções políticas.

Na análise de formulação da agenda passaram a ser considerados os grupos de interesses envolvidos em negociações e conflitos – tanto os corporativos que englobam categorias profissionais, membros do próprio poder executivo, legislativo e judiciário –, quanto os movimentos sociais organizados em entidades de classe e/ou em movimentos que reivindicam o direito às diferenças (étnico-raciais; de opção sexual; de contratos civis etc.), processo este acentuado desde os anos de 1980. Para que os problemas se transformem em agenda governamental é preciso, contudo, que ganhem uma expressiva dimensão social e política necessária à sua institucionalização. De qualquer forma, nem sempre problemas sociais emergentes transformam-se em objeto de interesse da ação pública, tendo em vista as decisões políticas que envolvem as opções de governo: níveis e graus da pressão social; possibilidades e limites de soluções para aqueles problemas; operacionalização; mobilização de recursos e investimentos; valores sociais e morais; nível de institucionalidade de questões sociais prementes (Martins, 2010).

As políticas públicas constituíram-se como subárea específica no campo das ciências sociais apenas a partir da década de 1950, ganhando relevância a análise dos processos decisórios, marco que configurou muitos dos estudos realizados até hoje, sob duas tendências: a primeira dizia respeito à necessidade de se encontrar soluções aos problemas sociais e econômicos enfrentados por governos de sociedades industriais desenvolvidas do mundo ocidental; a segunda, relativa a um redirecionamento na pauta das pesquisas da área, com vistas a suprir lacunas nas abordagens iniciais que não davam conta dos problemas detectados. Nesses termos, a análise das políticas públicas se iniciou por volta de 1958, nos EUA, por força de problemas econômicos, financeiros e sociais enfrentados pelo mundo ocidental desenvolvido, quando o modelo de

Welfare State começou a ser questionado em sua eficácia e eficiência. A crise gerada nesse contexto explicitou as dificuldades do poder público e a fragilidade dos mecanismos de governabilidade.

De acordo com Faria (2003), os estudos nessa subárea se iniciaram com a compreensão da política pública como *output* do sistema político (de que forma os governos respondem às demandas ao formular sua agenda), originando pesquisas sobre os *inputs* (as negociações e conflitos entre grupos de interesses, com ênfase nos processos decisórios); prosseguiram examinando a interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas, processo esse que vem sofrendo intensa reformulação, tendo em vista a entrada no cenário político-institucional de novos atores: organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. O autor assinala, ainda, cinco grandes perspectivas analíticas que podem ser encontradas nessa subárea: a institucional; as que se interessam em apreender as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; as análises dos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; a teoria da escolha racional; o papel das ideias e do conhecimento. Esta última vem ganhando relevância em alguns estudos, entendida como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos e como variável independente, embora ainda de forma incipiente.

Ao se referir à situação brasileira, contexto no qual prevalecem pesquisas realizadas em determinados setores na modalidade de estudos de caso – que focalizam, ainda, problemas específicos – Souza (2003) salienta que esta subárea acaba por desenhar um mosaico de objetos, sem permitir a consolidação de um conhecimento mais amplo sobre as políticas públicas. A ciência política – nesse caso – se alia a várias áreas do conhecimento para examinar problemas pontuais de formulação de agenda, de gestão, de implementação e de avaliação em diferentes setores (saúde; educação; serviço social)⁷.

De qualquer forma, no contexto atual, o conhecimento assume papel central e exige abordagem multidisciplinar. Assim, a análise das políticas públicas oscila entre o conhecimento *no* processo político e o conhecimento *do* processo político, configurando três tendências: a análise das políticas públicas baseada nas teorias do Estado; explicações de como as políticas públicas operam e, finalmente, a avaliação de seu impacto (Draelants; Maroy, 2007). Nessa perspectiva, ressalte-se a pesquisa *The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe* (KNOWandPOL), que reuniu equipes de várias Universidades e Institutos de Investigação europeias sediadas em diversos países (Alemanha, Bélgica, Escócia, França, Hungria, Noruega, Portugal e Romênia). A equipe portuguesa foi coordenada por João Barroso, cujo estudo intitulava-se *The Social and cognitive mapping of policy - the education sector in Portugal* (Barroso et al., 2010). Carvalho (2007), ao discutir o referido projeto, assinala que a investigação procurava estabelecer e equacionar relações entre conhecimento e política educativa, tomando o primeiro aspecto como instrumento de regulação. O autor sublinha que esta perspectiva de análise possibilita apreender processos de (re) significação de inte-

resses, ideias e noções sobre as quais estão baseadas novas formas de regulação. Nestes termos, o conhecimento, contemporaneamente, pode ser visto como um poderoso instrumento regulatório. Com efeito, atores alocados em instâncias de decisão compõem equipes de especialistas (ou são assessorados por pesquisadores da área), lançando mão de técnicas e instrumentos de ação divulgados pelas tecnologias de informação, que disponibilizam um conjunto de informações a um público maior.

Nessa mesma perspectiva, Faria (2003) – ao analisar a agenda da produção de pesquisa no campo das políticas públicas no Brasil – assinala que o conhecimento deve ser uma das principais variáveis, tendo em vista o crescimento das redes sociais e de trabalho na área. Como discutido anteriormente, a utilização das tecnologias de informação e comunicação – bem como a facilidade de circulação de instrumentos de ação pública em processos de formulação e gestão das políticas em âmbito internacional – promove uma homogeneidade nos discursos que fundamentam diretrizes e programas, o que pode suscitar um processo social de despolitização, tendo em vista que as agendas de governos de diferentes países com distintas orientações político-partidárias são muito semelhantes.

Ainda se referindo à produção brasileira da área, Faria (2003) afirma que o tratamento das variáveis cognitivas influencia fortemente a análise da política externa brasileira, carecendo, entretanto, de maior atenção no que diz respeito às opções teórico-metodológicas, pois a interação de valores e de normas, bem como as diferentes formas de conhecimento, são aspectos que configuram o processo das políticas. Outro problema detectado diz respeito à proximidade de algumas das pesquisas com os órgãos governamentais (sobretudo quando o financiamento parte diretamente de órgãos do executivo), o que faz com que alguns trabalhos apresentem um aspecto normativo na medida em que seus objetivos são definidos *a priori* pelos programas oficiais.

Nesses termos, a realização de *surveys*, e/ou de pesquisas qualitativas que envolvam grande número de sujeitos entrevistados, depende da destinação de recursos por agências de fomento (governamentais ou não e que definem áreas de interesse para investimento e desenvolvimento científico), e/ou da demanda dos próprios órgãos centrais interessados em verificar o alcance de suas ações, geralmente, com vistas a acentuar os acertos e descartar problemas e equívocos. Assim, são pesquisas cujo ponto de partida fica comprometido com objetivos claramente pré-definidos.

Outro fenômeno no cenário contemporâneo de estudos nessa subárea diz respeito à transformação de pesquisadores em gerenciadores de pesquisas, apenas. Na visão de Ozga (2000), a redenção discursiva na esfera pública (conforme proposto por Habermas) cai por terra quando o próprio ensino superior está claramente orientado para o mercado, com a proliferação de pesquisas contratadas por grandes empresas e/ou organizações não governamentais. Nesses estudos, os investigadores não podem perseguir determinadas ideias, mudar o percurso da coleta (procedimento inerente a pesquisas qualitativas que não possuem respostas *a priori* para problemas gerados em contexto) e interpretar livremente os dados recolhidos, pois o que se espera deles é que

coordenem prazos fechados, contratos e convites – atributos mais importantes do que a perícia intelectual propriamente dita – para responder a objetivos postos pelo interesse do contratante.

Da mesma forma como mudam constantemente as regras de compromisso entre professores, direção e os órgãos centrais dos governos, as agências de financiamento também mudam permanentemente as linhas de incentivo, as especificidades de contrato, a prestação de contas e as prioridades de investimento de acordo com as demandas operadas pelas políticas públicas, processo este que gera pressões sobre os pesquisadores. A transformação desse processo em rotina de pesquisa potencializa a ansiedade nos estudiosos que “[...] não podem trabalhar reflexivamente: à medida que perdem a capacidade de se envolverem completamente com a investigação, se tornam mais propícios a escutarem os financiadores [...]” (Ozga, 2000, p. 137) limitando-se ao papel de gerenciadores das investigações.

De qualquer forma, a autora sinaliza que entre as investigações controladas politicamente e as investigações autônomas há que se encontrar um ponto de equilíbrio, pois seria ingenuidade acreditar que pesquisadores independentes sobreviveriam em ambiente acadêmico-institucional sem recursos públicos e/ou privados e alienados do mundo da política. O ponto crucial está no imbricamento entre relações de poder, conhecimento e as finalidades da produção científica. Por exemplo, o desenvolvimento de pesquisas de base pode se beneficiar pelo desenvolvimento de pesquisas aplicadas e instrumentais no âmbito do ensino superior, cujos resultados e/ou produtos destas poderiam gerar novos financiamentos a serem direcionados àquelas. Ambas as modalidades constituem estudos normativos (ainda que nas investigações de base as normas sejam estabelecidas pelos pesquisadores), criam conhecimento e influenciam as relações de poder que irão configurar o escopo das políticas públicas a serem implantadas. A autora esclarece ainda que, quando não ocorre produção de novos conhecimentos em pesquisas de interesse do poder político, não se trata de investigação, mas sim, de propaganda política.

Novas Abordagens na Análise de Política e Gestão da Educação: (in) definição de caminhos metodológicos?

A história dos estudos em política educacional está relacionada à teoria das escolhas racionais com vistas a melhorar os serviços públicos e estatais, sobretudo no período pós II Guerra Mundial, quando as teorias do capital humano e os princípios das democracias liberais definiam os caminhos a serem desenhados pelas investigações. Esta visão utópica das possibilidades da educação e os equívocos que cercavam a noção racional e linear da política – quando se acreditava que as ações e programas de governo seriam desenvolvidos exatamente da maneira como haviam sido formulados, promovendo o progresso social – deu lugar a um pessimismo generalizado e a uma visão

crítica sobre as contribuições da educação para a constituição de sociedades mais justas e desenvolvidas (Martins, 2010).

Entretanto, a pouca permeabilidade dessa subárea frente ao pensamento constituído no âmbito das demais ciências sociais e humanas, transformou teorias em *slogans* (Ozga, 2000), comprometendo muitas das análises então realizadas. Embora esse panorama venha sendo modificado gradativamente no cenário contemporâneo, ainda perduram os usos das teorias como peças de encaixe para sustentação de pontos de vista que não encontram respaldo na realidade das redes de escolas.

Contudo, parte da literatura passou a questionar os desenhos metodológicos utilizados na área das políticas educacionais, antes mais voltadas à análise de macroestruturas e/ou baseadas na perspectiva burocrática advinda do campo clássico da sociologia das organizações (Lima, 2003), iniciando um movimento de estruturação de investigações dedicadas a examinar aspectos da micropolítica (Ball, 1989, 2006). Assim, estudos voltados a analisar as reformas implementadas desde o início dos anos de 1980 – centradas na responsabilização das escolas e de seus profissionais – passaram a questionar as motivações políticas que fundamentavam esse processo, adotando abordagens que buscam apreender a visão/opinião/percepção de diretores, professores, coordenadores pedagógicos, pais e alunos sobre as medidas, com vistas a construir percursos mais flexíveis de investigação na área.

Nessa perspectiva, como se discutiu no início deste artigo, as contribuições teóricas e metodológicas advindas da antropologia, da sociologia e da ciência política, sobretudo, têm sido fundamentais para a incorporação de muitos (re) desenhos na análise de políticas educacionais. Tendo em vista a prevalência de estudos qualitativos – boa parte deles realizados como estudos de caso – o uso de observações (participantes ou não), estudos etnográficos, pesquisa-ação, pesquisa-intervenção, vêm sendo assumidos em boa parte das investigações, ao mesmo tempo em que os trabalhos indicam a análise de diretrizes legais e programas oficiais. Esse duplo movimento – análise de conteúdo e estudos de caso – resume o desenho da maior parte de investigações sobre políticas educacionais e gestão da educação no presente momento. Em número reduzido, encontram-se trabalhos que lançam mão de dados estatísticos como ponto de partida para aprofundamentos posteriores realizados qualitativamente (Martins, 2011).

Assim, algumas pesquisas procuram analisar as práticas de resistência de professores, diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores de ensino e assistentes de apoio pedagógico quando instados a operacionalizarem diretrizes, programas e projetos de governo (Martins, 1996; Schilling, 1991); compreender a trama institucional tecida nas unidades escolares nos processos de constituição de sua autonomia, bem como analisar a (re) leitura do conjunto normativo e legal realizada por diferentes profissionais que atuam nesse espaço (Freitas; Scaff; Fernandes, 2006; Diógenes; Carneiro, 2005; Martins, 2002; Zibas; Aguiar; Bueno, 2002); discutir as questões que afetam a organização e a gestão

da escola pública frente às políticas regulatórias que incidem sobre sua dinâmica de funcionamento (Paro, 2007; Adrião, 2001; Marques, 2006); examinar o papel dos órgãos colegiados na ampliação dos processos participativos no espaço escolar (Aguiar, 2008; Matos, 2005) investigar as principais características de variáveis intervenientes na implementação de processos de municipalização, tais como: o papel das equipes centrais e seu conhecimento das questões técnicas e políticas; as relações entre as esferas de governo municipal, estadual e federal; o papel dos conselhos municipais de educação nesse processo; práticas escolares em escolas municipais (Castro; Werle, 2005; Eyng, 2001; Martins, 2004; Conti; Luiz, 2007).

Em outras palavras, movimento esse semelhante ao analisado por Faria (2003) no campo da ciência política. O autor assinala que o rompimento com os denominados modelos *top-down* de análise fez com que muitos pesquisadores no campo das políticas públicas passassem a utilizar o desenho *bottom-up*, isto é, adotassem a análise da política pública com base na ação dos seus implementadores, contrapondo-se às pesquisas dedicadas a analisar apenas processos decisórios/decisores e gestores de esferas e órgãos centrais.

No campo da educação, o modelo *top-down* parte do pressuposto de que se o modelo de escola formal é adequado, o ensino e a aprendizagem serão bem sucedidos (Ozga, 2000). Esta perspectiva ainda permanece e está longe de responder às questões insistentes que aparecem em estudos dessa subárea: por que algumas escolas apresentam bons índices de desempenho de alunos e outras não? O que faz com que determinados professores e diretores consigam mobilizar recursos para implementar um ensino de qualidade e outros não? A simples mensuração de resultados não responde à complexidade dos processos educativos, cujas características são singulares: as unidades escolares e as práticas que ali se desenrolam são permeadas por incertezas, inseguranças e visões de mundo constituídas ao longo das trajetórias profissionais que se defrontam, ainda, com as variáveis das famílias e das comunidades que convivem nesse espaço. Suprimir ou não considerar esse contexto na análise de redes de ensino e unidades escolares – espaço onde convivem diferentes valores sociais manifestos singularmente – é recuperar a noção da política na base do *top-down*.

Outras pesquisas apontam, ainda, que a consolidação das avaliações de larga escala de escolas, redes escolares e/ou de sistemas de ensino – realizadas com base em dados extraídos de metodologias estatísticas sofisticadas – e sua utilização como únicos indicadores que apontassem a qualidade do ensino ofertado, constituiria um processo muito diferente de desenvolvimento de estudos na área da avaliação de políticas educacionais, campo mais amplo e complexo no que tange aos propósitos e desenhos metodológicos (Brandão, 2000).

Contudo, no cenário constituído pelas reformas educacionais após os anos de 1990, as diretrizes formuladas por diferentes governos são semelhantes, guardadas as especificidades regionais e/ou locais. A análise desse contexto – baseada, em muitos estudos, apenas nos condicionantes estruturais, sobretudo, econômicos e políticos – vem gerando certo esgotamento metodológico: se as agendas governa-

mentais são homogêneas (consolidando a *espetacularização* da política)⁸, as reflexões sobre o tema também acabam por se assemelhar. Como se afirmou anteriormente, a facilidade na divulgação e circulação de discursos e instrumentos elaborados em âmbito internacional (originados, porém, em países centrais) influencia processos decisórios em nível nacional/local, tendo em vista a dependência política, econômica, geoestratégica dos chamados países periféricos. Em suma, a própria análise da agenda de governo em diferentes países já indica mais semelhanças do que diferenças, o que faz com que uma parte das investigações nesse campo apresente estrutura semelhante também, privilegiando cenários e contextos políticos, em detrimento da análise de questões específicas, regionais e/ou locais.

Nesse contexto, as políticas públicas são materializadas por ações expressas em agendas de governo cuja essência comum é autoritária (independentemente dos alinhamentos político-partidários), pois estabelecem estratégias indutoras, coerções coletivas e destinação de recursos que afetam grupos e segmentos sociais. É preciso considerar, ainda, que as medidas governamentais atendem a focos específicos de problemas detectados em movimentos políticos e sociais cada vez mais complexos, tendo em vista a pluralidade de demandas dos mais diferentes segmentos. As ações políticas, entretanto, geram um embate decisório entre dois eixos – propostas comuns e soluções diversas –, tendo em vista que o encaminhamento do segundo eixo fica por conta das possibilidades institucionais de governos nacionais/regionais/locais, cujas estratégias (e potencialidades econômicas e políticas) são distintas.

Ressalte-se que as redes de escolas estão sujeitas a três movimentos: os fatores políticos e econômicos que configuram os ciclos das políticas (Ball, 1989; 2006); a racionalidade burocrática, apoiada no conjunto legal e normativo, previsível e relativamente estável, tendo em vista que sua modificação requer processos de negociação política e/ou troca nas esferas executivas; o cotidiano de trabalho na escola, permeado por regras informais delineadas e negociadas entre os pares cotidianamente em processos interativos e situações reais de trabalho, imprevisíveis (Lima, 2003; Tardiff; Lessard, 2005). Uma perspectiva de análise baseada neste tripé não constitui a fórmula mágica para que os desenhos de investigações logrem – *asi no más* – avanços significativos na construção de conhecimento nesse campo, porém, podem indicar um percurso mais flexível de realização de estudos voltados a examinar o que efetivamente ocorre nas redes de ensino e unidades escolares.

Considerações Finais

A construção de desenhos metodológicos mais consistentes no campo da análise de políticas e gestão da educação ainda é um percurso que está sendo construído, mas que vem logrando avanços, sobretudo quando determinados estudos se propõem a romper com modelos mais *estandardizados*. Esse movimento, entretanto, gera tensões e contradições inerentes a processos de mudanças. Senão vejamos.

Na obra denominada Estado da Arte que aborda reflexões sobre gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (Martins, 2011), observou-se que boa

parte das produções científicas levantadas trata de questões específicas que afetam a gestão escolar, tais como relações entre direção, professores, pais e alunos, funcionamento de órgãos colegiados, autonomia financeira e pedagógica de unidades escolares (dentre outros), como se fossem decorrência direta de programas de governo. Sem dúvida, o arcabouço legal preconizado por órgãos centrais impacta as redes e sistemas de ensino, pois normatiza o exercício profissional e as relações de trabalho nesses espaços. Seus desdobramentos, entretanto, são imprevisíveis, até certo ponto e de certa forma. Há boa margem de improvisações, (re) criações, releituras efetuadas no cotidiano das escolas (e até mesmo por atores alocados em órgãos intermediários executores (tais como as equipes de Secretarias Municipais de Educação), que modificam e redesenham as próprias políticas formuladas. Entretanto, tendo em vista o fato de a maior parte das pesquisas ser realizada com base em estudos de caso, lançando mão de teorias gerais – importadas das ciências sociais – esse processo vem gerando certa fragilidade teórica e metodológica, conforme se observou em alguns dos estudos sistematizados na referida obra. Assim, romper com o modelo *top-down* de estudos em políticas educacionais – colocando como foco a opinião/visão/percepção e/ou significados atribuídos por atores alocados em espaços educacionais e responsáveis pela operacionalização de diretrizes legais e programas oficiais –, não é tarefa simples, ao contrário.

Em outros termos, é preciso, ainda, considerar que o contexto adverso atual não permite a construção de perspectivas de longo prazo, cumulativas e previsíveis, e isso inclui a política e o conhecimento que se constrói *nela* e sobre *ela*. Segundo Sennett (2006), a jaula de ferro burocrática construída nos tempos do capitalismo social (exaustivamente analisada para o bem e para o mal), proporcionava aos indivíduos uma visão de futuro, o planejamento pene da vida, da carreira, bem como a construção de conhecimentos de forma cumulativa, permitindo reflexões e aprofundamentos em diferentes campos. Nos tempos atuais, assiste-se ao fim do emprego vitalício, ao desaparecimento das carreiras dedicadas a uma única instituição e, “[...] no terreno público, ao caráter incerto e de curto prazo adquirido pelos programas de amparo e previdência governamental” (Sennett, 2006, p. 31). Talvez, esse movimento explique certa fragilidade metodológica e teórica na produção científica da área, expressando a perplexidade que atinge estudiosos que se dedicam à análise das políticas públicas educacionais. Considerando-se que os programas de governo (e não de estado) são substituídos cada vez mais rapidamente, não há tempo suficiente, muitas vezes, de consolidação de conhecimentos e análises em torno dos problemas detectados. Acrescente-se que as próprias agências de fomento e de avaliação na área instituem prazos cada vez mais curtos para a produção, sistematização e divulgação dos estudos, adotando a dinâmica de outros campos do conhecimento e impedindo que conhecimentos mais consolidados sejam constituídos nesse percurso.

Nesse sentido, embora a rede de escolas esteja sujeita a três movimentos, e que o primeiro deles – o contexto social e político mais amplo – possa se consti-

tuir no ponto de partida, não se pode perder de vista os outros dois, a racionalidade burocrática – que normatiza as relações – e a especificidade das interações nas realidades escolares distintas, singulares e concomitantemente complexas. Lançar mão de elementos que compõem esse triplo movimento não é tarefa fácil, e muitos dos estudos que tentam fazê-lo ainda se deparam mais com interrogações do que com possíveis indicações seguras sobre o percurso adotado.

Recebido em março de 2011 e aprovado em junho de 2011.

Notas

- 1 Este texto – modificado e reduzido para esta publicação – integrou convênio PROCAD/CAPES, realizado entre a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e a Universidade Católica de Santos (Unisantos). Ver: Martins (2010).
- 2 Ver, também, sobre essa discussão, relevante levantamento realizado por Menin, Shimizu (2007), da produção científica sobre as características dos trabalhos brasileiros em representação social, aplicados ao campo da educação.
- 3 Sobre essa discussão ver: Lessard-Hébert; Goyette; Boutin (2008); Kaufmann (1977); Haguette (2005).
- 4 No contexto da produção científica no início do século XX, a Escola de Chicago ganhou relevância em função de pesquisas realizadas que utilizaram múltiplas técnicas de coleta de dados, demandadas em função do cenário social, político e econômico adverso que então atingia os EUA. O Departamento de Sociologia e Antropologia, unido até 1929, realizou uma das produções mais proíferas na área de ciências humanas e sociais, algumas delas baseadas em pesquisas etnográficas. Esses estudos legitimaram e consolidaram técnicas utilizadas até hoje: análise de documentos pessoais (cartas e diários); análise de documentos públicos (artigos de jornais; arquivos; fichários); trabalho de campo baseado em questionários estruturados e semiestruturados; entrevistas (incluindo-se autobiografias); estudo de caso; observação participante; painéis de discussão.
- 5 A discussão sobre a relevância de se lançar mão do conhecimento como variável central em pesquisas no campo das políticas públicas será discutida adiante.
- 6 Para Weber (1979, p. 97), o próprio conceito de política é amplo e pode ser entendido como qualquer tipo de “liderança independente em ação”. Entretanto, ao discutir a política como vocação, o autor salienta que o Estado moderno “[...] é uma associação compulsória que organiza a dominação” (p. 103), constituído por políticos profissionais que vivem da política ou vivem para a política.
- 7 A autora faz menção à ampliação da análise de políticas sociais implementadas por esferas municipais, sobretudo após o processo de redemocratização do Brasil, com foco nas formas de participação popular na gestão das políticas públicas e na atuação dos conselhos comunitários.
- 8 Sobre a noção da política como espetáculo, ver Sennett (2006).

Referências

- ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Autonomia Monitorada como Eixo de Mudança**: padrões de gestão do ensino paulista (1995-1998). 2001. 232 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. Gestão da Educação Básica e o Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. Antologia de Políticas Públicas. México: Editorial Porrúa, 1996.
- BALL, Stephen. **La Micropolítica de la Escuela**. Madri, Paidós/MEC, 1989.
- BALL, Stephen. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Curriculo Sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.
- BARROSO, João (Org.). **The Social and Cognitive Mapping of Policy** – the education sector in Portugal. Disponível em: <www.knowandpol.eu>. Acesso em: 28 out. 2010.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade**. Lisboa: Dinalivro, 2004.
- BRANDÃO, Zaia. Fluxos Escolares e Efeitos Agregados pelas Escolas. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 71, p. 41-48, jan. 2000.
- CARVALHO, Luis Miguel. **Acerca do Papel do Conhecimento nas Políticas Públicas de Educação**: inquirindo instâncias e actores de mediação. Disponível em: <www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero4/artigos/acerca_do_papel>. Acesso em: 12 dez. 2007.
- CASTRO, Marta Luz Sisson de; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Projeto Político-pedagógico como Instrumento de Autonomia nas Redes Municipais de Ensino Público. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 191-221, jan./jun. 2005.
- CONTI, Celso; LUIZ, Maria Cecília. Políticas Públicas e Gestão Democrática: o funcionamento do conselho escolar no sistema municipal de ensino. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 17, n. 29, p. 33-50, jul./dez. 2007.
- CORCUFF, Philipe. **As Novas Sociologias** – construções da realidade social. Bauru: EDUSC, 2001.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; CARNEIRO, Maria Joyce Maia Costa. A Gestão Participativa e o Projeto Político-pedagógico: um exercício de autonomia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 21, n. 1 e 2, p. 136-152, jan./dez. 2005.
- DRAELANTS, Hugues; MAROY, Christian. Institutional Change and Public Policy. **Knowledge and Policy in Education and Health Sectors**. Literature Review, 2007. Disponível em: <www.knowandpol.eu>. Acesso em: 15 maio 2008.
- DUBAR, Claude. Trajetórias Sociais e Formas Identitárias: alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos. **Educação e Sociedade**, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, v. 19, n. 62, p. 13-30, 1998.
- DUBAR, Claude. **A Socialização** – construção das identidades sociais e profissionais. Porto: Editora Porto, 1991.

DUBET, François. **O que é uma Escola Justa?** – a escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

EYNG, Ana Maria. Políticas e Práticas de Gestão Pública na Educação Municipal: as competências da escola. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 2, n. 4, p. 01-14, jul/dez. 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Gestão Estratégica na Escola Pública: a ótica de atores escolares. **Inter-Ação**, Goiás, v. 31, n. 1, p. 35-54, jan./jun. 2006.

GOFFMAN, Erving. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1992.

HAGUETTE, Teresa. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2005.

HÉBERT-LESSARD, Michelle; GOYETTE, Gabriel; BOUTIN, Gérald. **Investigação Qualitativa** – fundamentos e práticas. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

KAUFMANN, Felix. **Metodologia das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

LIMA, Licínio C. **A Escola como Organização Educativa**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

MARTINS, Ângela Maria. Estudos em Políticas Educacionais: uma discussão metodológica. In: MARTINS, Ângela Maria; WERLE, Flávia O. Corrêa (Org.). **Políticas Educacionais**: elementos para reflexão. Porto Alegre: Redes Editora, 2010. P. 21-48.

MARTINS, Ângela Maria. **Mudança, Resistência e Educação**: práticas profissionais e limites do Estado. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da Escola**: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MARTINS, Ângela Maria. O Processo de Municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. P. 151-177.

MARTINS, Ângela Maria. O Conhecimento no Campo da Gestão Escolar: notas introdutórias. In: MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Estado da Arte** – gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000-2008). Brasília: Líber Livros, 2011. P. 25-48.

MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da Democracia nas Políticas de Descentralização da Gestão Escolar. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, dez. 2006.

MATTOS, Carmen Lúcia Guimarães de. O Conselho de Classe e a Construção do Fracasso Escolar. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 215-228, maio/ago. 2005.

MENIN, Maria Suzana de S.; SHIMIZU, Alessandra de M. Características dos Trabalhos Brasileiros em Representação Social e Educação (2001 a 2003). In: PARDAL, Luis et al. (Org.). **Educação e Trabalho** – representações, competências e trajetórias. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2007. P. 27-46.

MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais** – investigações em psicologia social. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre Políticas Educacionais**. Porto: Porto Editora, 2000.

PARO, Vitor. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

SCHILLING, Flávia. **Estudos sobre Resistência**. 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991. Mimeo.

SENNETT, Richard. **A Cultura do Novo Capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 69-79, fev. 2003.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O Trabalho Docente** – elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis: Vozes, 2005.

TOURAINÉ, Alain. O Método da Sociologia da Ação: a intervenção sociológica. **Revista Novos Estudos, CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 36-45, jul. 1982.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia Ângela; BUENO, Maria Sílvia S. (Org.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. 1. ed. Brasília: Plano Editora, 2002. P. 331-339.

Ângela Maria Martins é doutora em educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com pós-doutorado na área de políticas e gestão da educação pela Universidade de Lisboa. É pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora do Programa de Mestrado em Educação na Universidade Cidade de São Paulo.

E-mail: ange.martins@uol.com.br

